

# Tata Kelola Perlindungan Warga Negara Indonesia dalam Melakukan Peran Diplomasi Digital

Nazar el Mahfudzi

*Universitas Muhammadiyah Yogyakarta*

## ABSTRAK

*Globalisasi teknologi informasi dan komunikasi (TIK) membawa arus imigrasi Indonesia keseluruhan dunia dengan ruang lingkup keberadaan tenaga kerja Indonesia (TKI) dan diaspora Indonesia yang berada di luar negeri. Tulisan ini menjelaskan pola hubungan kebijakan perlindungan dan tata kelola dalam melakukan peran diplomasi digital. Pada era ini, digitalisasi teknologi telah dilakukan oleh Direktorat Perlindungan Warga Negara Indonesia (WNI) dan Bantuan Hukum Indonesia (BHI) di bawah naungan Kementerian Luar Negeri Indonesia. Argumentasi penulisan ini didasarkan pada teori Bjola yang kemudian diaplikasikan ke dalam beberapa analisis kebijakan dan sistem standar layanan dari perlindungan warga negara Indonesia, yaitu: digitalisasi dokumen dan data; pembangunan infrastruktur perlindungan Warga Negara Indonesia; peningkatan kapasitas sumberdaya; agenda setting.*

**Kata-kata Kunci :** *Teknologi informasi dan komunikasi (TIK), imigrasi, diaspora, tenaga kerja Indonesia (TKI), diplomasi digital*

*Globalization of information and communication technology (ICT) has brought waves of Indonesian immigrants all over the world through the presence of the Indonesian workforce and diaspora in foreign countries. This paper explains the relationships between protection policy and management in doing the role of digital diplomacy. In this era, technology digitalization has been done by the Directorate of Citizens Protection and Indonesian Legal Aid under the framework of the Indonesian Ministry of Foreign Affairs. In this paper, the author's argument is based on the Bjola theory that would later be applied towards some analysis of policies and service standard system of Indonesian citizen protection, which are: digitalization of documents and data; the establishment of Indonesian citizens protection infrastructures; resource capacity building; agenda-setting.*

**Keywords:** *Information and communication technology (ICT), immigration, diaspora, Indonesian workforce, digital diplomacy*

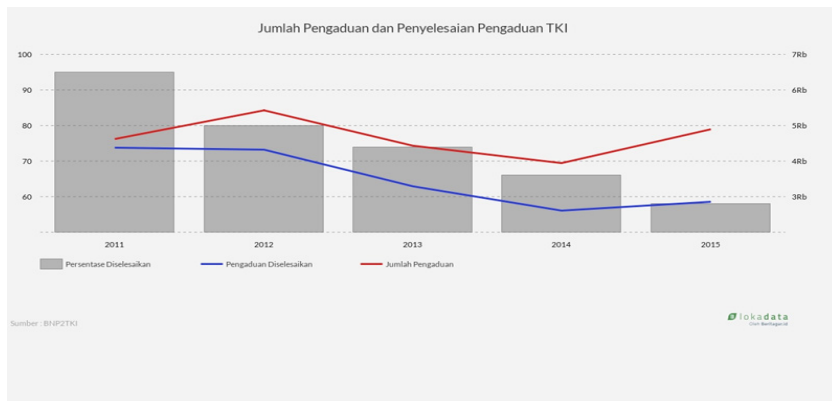
Pertumbuhan cepat dari pengguna internet di Indonesia memiliki kekuatan sendiri untuk mempengaruhi hubungan antara negara dan masyarakat yang saling bermigrasi, sehingga mempengaruhi cara bagaimana diplomasi dilakukan. Diplomasi adalah “ruang mesin” hubungan internasional (Nsson 2013). Sejumlah kegiatan teknologi komunikasi dan informasi (TIK) juga dirancang untuk membangun dukungan publik terhadap kebijakan pemerintah. Perlindungan warga negara terhadap arus migrasi dan diaspora Indonesia dapat disajikan dalam model diplomasi publik dengan pelayanan informasi terintegrasi berstruktur (Ma'mun 2009)

Periode dimulainya populasi migrasi warga negara Indonesia (WNI) sejak tahun 1990-2018 dapat diukur dari peningkatan volume tenaga kerja Indonesia (TKI) dan perluasan destinasi migrasi internasional. Pada tahun 1990, WNI yang melakukan perjalanan ke Arab Saudi mengalami peningkatan dari tahun ke tahun (Nation, Monitoring Division Global Trends, 2011). Namun, sejak tahun 2009, WNI yang bekerja di Arab Saudi mengalami penurunan penempatan TKI yaitu dari 279,633 orang pada tahun 2009, menjadi hanya 137,643 orang pada tahun 2011. Hingga 2018, tercatat bahwa data perubahan destinasi migrasi hingga tahun 2018 banyak dilakukan oleh TKI untuk bekerja di wilayah Asia-Pasifik dengan porsi terbesar di Malaysia, Hong Kong, Taiwan, dan Singapura, yang diikuti dengan peningkatan volume migrasi yang memungkinkan imigran membentuk suatu komunitas atau bergabung dengan komunitas diaspora yang sudah ada, dalam upaya menjamin kehidupan transnasional mereka yang sekaligus menjaga hubungan yang kuat dengan negara asal (Romdiati 2015).

Fase peningkatan migrasi warga negara Indonesia yang bekerja di luar negeri dapat dicermati dari pengaduan dan penyelesaian permasalahan buruh migran dari tahun 2012. Pada masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, pemerintah Indonesia berhasil menyelesaikan 95 persen keluhan, namun terus merosot hingga akhir pemerintahan. Hingga akhir tahun 2015 pemerintahan Presiden Joko Widodo berkinerja kurang baik di masa transisi lantaran hanya berhasil menyelesaikan 68 persen keluhan TKI, dan semakin menurun hanya 58 persen aduan yang terselesaikan. (BNP2TKI 2018) Data Kementerian Luar Negeri menunjukkan ada lebih dari 2,9 juta WNI yang berada di luar negeri. Selain itu, ada 18 juta WNI yang bepergian ke luar negeri untuk keperluan wisata, termasuk keperluan Ibadah Haji dan Umrah bagi WNI beragama Islam (Setiaji 2018).

Upaya pemerintah dalam membangun infrastruktur TIK pelayanan menggunakan internet dan sistem android terjadi disebabkan oleh peningkatan jumlah pelaporan RNI yang bekerja di luar negeri. Hal ini dapat dilihat dalam Gambar 1.1. Pada tahun 2015, kembali terjadi peningkatan pola pengaduan layanan perlindungan Warga Negara Indonesia dan permasalahan terselesaikan yang semakin meningkat.

**Grafik 1.** Jumlah Pengaduan dan Penyelesaian Kasus TKI (Pada Tahun 2011-2015)



Sumber: BNP2TKI (2015)

Dapat disimpulkan bahwa hingga akhir tahun 2015 walaupun terjadi peningkatan jumlah pengaduan dan penyelesaian namun efektifitas dalam penggunaan sarana TIK masih mengalami trend menurun dibanding tahun 2012. Maka dibutuhkan penelitian mengenai tata kelola perlindungan WNI sebagai dasar analisis peningkatan pola kebijakan diplomasi digital Kementerian Luar Negeri Indonesia hingga akhir tahun 2019.

### Tinjauan Pustaka

Paramitaningrum *et al.* (2018) berupaya untuk memperjelas kembali konsep dan praktik diplomasi perlindungan dengan mencoba mengembangkan pemetaan model diplomasi perlindungan bagi WNI di luar negeri menggunakan beberapa cara. Pertama, perlindungan diplomatik. Secara konseptual, perlindungan diplomatik didefinisikan sebagai “aksi yang diambil oleh sebuah negara terhadap negara lain dalam kaitannya dengan adanya kerugian terhadap warga negaranya atau properti negaranya yang

disebabkan oleh adanya aksi internasional yang disebabkan oleh negara lain”. Kedua, Kebijakan seperti sistem data integritas, perlindungan elektronik, iklan, serta dialog secara efektif kepada masyarakat agar mereka memahami dan mendukung upaya pemerintah dalam memberikan perlindungan. Salah satu contohnya ialah sosialisasi dini terkait keamanan dan keselamatan WNI saat dalam melakukan perjalanan, seperti tata cara bermigrasi yang aman ke luar negeri, diawali dengan membawa identitas diri dan dokumen yang sah (paspor, visa ke tempat tujuan, jika diperlukan), ketika di bandara untuk tidak menerima barang dari orang lain (baik penitipan ataupun menitipkan). Upaya terbaru lain adalah melalui layanan SafeTravel yang dapat diakses melalui Google Play. Dalam hal ini, Kementerian Luar Negeri RI berperan dalam mengelola dan mengembangkan aplikasi tersebut untuk mempermudah dan mendukung program perlindungan *Awareness Campaign* berupa kunjungan ke wilayah yang menjadi kantong pemerintah bagi WNI di luar negeri. Langkah lainnya yakni mencanangkan relasi publik TKI melalui kegiatan langsung, ataupun melalui siaran-siaran radio, bekerjasama dengan universitas dan pemerintah daerah.

Verreikia (2017) dalam artikelnya yang berjudul *Diplomasi Digital dan Efeknya dalam Hubungan Internasional*, diplomasi digital berdampak secara signifikan dalam hubungan internasional. Verreikia (2017) berpendapat bahwa inovasi teknologi telah menjadi instrumen positif bagi pemerintah untuk mendapatkan keuntungan. Diplomat bisa mendapatkan keuntungan dari keberadaan berbagai media sosial. Meskipun teknologi telah dengan cepat mengubah metode diplomasi dan jalan untuk berinteraksi, inti dari fungsinya tetap sama. Selain itu, Madu (2018) dalam artikelnya yang “*Diplomasi Digital Indonesia: Isu dan Tantangan*” mencoba untuk merekomendasikan bagaimana Kementerian Luar Negeri Indonesia dapat membangun perkembangan yang kuat dari digitalisasi teknologi informasi, dan bahwa terdapat tantangan bagi Indonesia yang harus berurusan dengan konflik kepentingan dengan negara-negara lain. Madu (2018) berpendapat bahwa diplomasi digital memang bermanfaat bagi pemerintah Indonesia karena membantu untuk membangun komunikasi yang lebih interaktif dengan warga dan mampu memberikan strategi yang lebih baik untuk memanfaatkan informasi di situs dan media sosial.

Kesimpulan dari tinjauan literatur terkait diplomasi digital ini adalah bahwa dalam penggunaan TIK, belum ditemukan pola hubungan kebijakan dan tata kelola teknologi dan komunikasi perlindungan

WNI dibawah naungan Direktorat Perlindungan WNI dan BHI. Penelitian ini menjadi penting untuk merespon berbagai masalah perlindungan warga negara yang juga merupakan suatu jawaban terhadap kekurangan atau tantangan pelaksanaan kebijakan luar negeri dalam pengambilan keputusan Kementerian Luar Negeri RI.

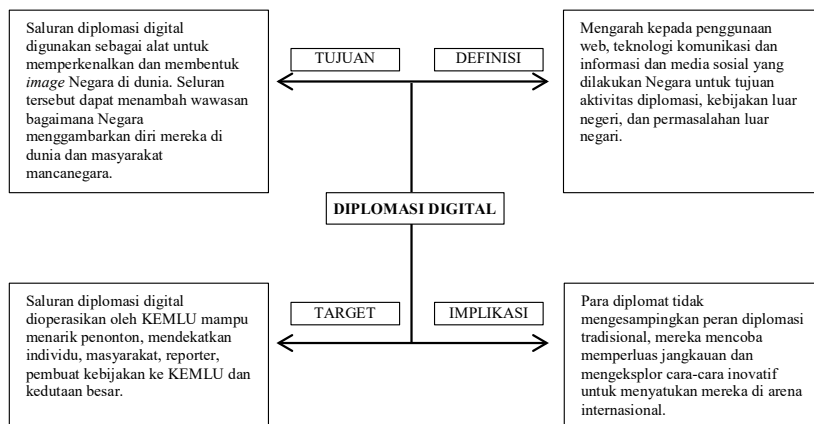
### **Kerangka Teoretis**

Diplomasi digital terkait erat dengan upaya diplomasi yang dilakukan oleh negara dalam mencapai tujuan dan kepentingan nasional (Bjola 2015). Diplomasi sendiri dapat diartikan sebagai pelaksanaan hubungan antar negara dan entitas lain dalam dunia politik. Adapun hubungan tersebut diwakili oleh perwakilan resmi dan dilakukan dengan cara damai. Lebih lanjut, Watson (dalam Bjola 2015) mengungkapkan bahwa karakter diplomasi adalah proses negosiasi dengan menghargai kedaulatan masing-masing pihak yang terlibat. Analisis dari kedua Bjola (2015) menyatakan bahwa diplomasi digital mengarah ke penggunaan situs, teknologi informasi dan komunikasi, dan media sosial oleh negara untuk tujuan kegiatan diplomatik, kebijakan luar negeri atau masalah kebijakan luar negeri. Menurut Marcus Holmes (dalam Bjola 2015), diplomasi digital adalah strategi dalam mengelola perubahan melalui alat kolaborasi digital dan virtual, yang secara khusus mengarah ke komunikasi dan teknologi informasi serta komunitas online yang bergerak dari bawah ke atas “*bottom-up*” dalam kondisi tertentu.

Lewis (dalam Adesina 2017) mendefinisikan diplomasi digital sebagai upaya diplomasi yang dilakukan para diplomat dengan menggunakan instrumen digital—dalam hal ini media sosial—untuk berkomunikasi dengan masyarakat. Senada dengan Lewis, Potter (dalam Adesina 2017) mengungkapkan bahwa diplomasi digital berkaitan dengan praktik diplomasi yang menggunakan teknologi berbasis jaringan dan digital. Teknologi tersebut mencakup internet, perangkat keras, dan saluran media sosial. Diplomasi digital dalam kaitannya dengan tata kelola TIK diplomasi suatu negara. Praktik diplomasi ini dapat dilihat dalam dua tingkatan kebijakan utama, yakni pada tingkat kementerian luar negeri dan pada tingkat perwakilan kedutaan besar atau konsuler. Dengan memanfaatkan dua tingkatan tersebut, diplomasi digital dianggap mampu membantu negara dalam mencapai kepentingannya, seperti upaya pembentukan citra atau *nation branding*. Diplomasi digital dianggap sebagai alat yang efektif dalam menjaga reputasi suatu negara atau *image management* karena mampu menghadirkan komunikasi dua arah diantara penggunanya (Segev 2015).

Komunikasi dua arah pada tingkatan kebijakan perlindungan WNI mencakup sasaran orientasi pembangunan sektor publik adalah untuk menciptakan *good governance* (Mardiasmo 2005) yang mana pengertian dasarnya adalah tata kelola pemerintahan yang baik dibutuhkan mekanisme pengelolaan data, sumber daya dan strategi agenda setting. Menurut *Press Release United Nation Development Program* (2019), tata kelola pemerintahan yang baik adalah “Penggunaan wewenang ekonomi politik dan administrasi untuk mengelola berbagai urusan negara pada setiap tingkatannya dan merupakan instrumen kebijakan negara untuk mendorong terciptanya kondisi kesejahteraan integritas, dan kohesivitas sosial dalam masyarakat”. Hal ini untuk menjawab protes global atas ketidaksetaraan. Maka dari sudut pandang Bjola (2015), tata kelola dalam TIK telah memberikan bantuan untuk menguntungkan negara-negara dalam hal pembuatan, penyebaran, dan pemeliharaan pengetahuan dan informasi yang baik melalui teknologi digital. Dapat kita buat analisa model kerangka tata kelola digital diplomasi Corneliu Bjola (2015). Dari definisi diplomasi digital semakin jelas, mengarah kepada penggunaan TIK kedalam mekanisme pengelolaan digitalisasi data administrasi. Adapun tata kelola menjadi tujuan aktifitas diplomasi kedalam *agenda setting* perlindungan WNI.

**Gambar 2.** Kerangka Bjola Digital Diplomasi



Sumber: Bjola (2015)

## Dinamika Problem Data Migrasi dan Diaspora WNI

Dalam membangun tata kelola perlindungan WNI, kinerja Kementerian Luar Negeri Indonesia memiliki beberapa per-

masalah sistem penanganan data dan pelaporan migrasi dan diaspora yang semakin kompleks. Secara umum terdapat dua faktor hambatan dan tantangan kinerja utamanya.

### **Hambatan Pengawasan dan Rekam Administrasi Perlindungan WNI**

Kementerian Luar Negeri Indonesia masih mempunyai hambatan pendataan dalam penanganan sekitar 2,8 juta jiwa WNI yang tercatat berada dan tinggal di luar negeri. Kebijakan pemerintah dalam UU Keimigrasian menyatakan bahwa WNI yang tinggal lebih dari satu tahun wajib melapor pada kantor perwakilan setempat. Permasalahan pengawasan dan rekam administrasi masih menjadi hambatan untuk mempermudah penanganan terkait WNI di luar negeri yang kerap terjadi, seperti WNI yang menikah dengan warga negara asing (WNA), pelajar *overstayer* ataupun pekerja *unskilled* yang kabur dari rumah atasannya. Berbagai contoh kasus atau peristiwa tersebut menjadi hambatan dalam hal penggunaan TIK kedalam sistem data jumlah WNI yang selama ini masih menjadi perhatian pemerintah Indonesia. Mempunyai faktor hambatan, penyebabnya digolongkan dalam empat kategori utama (Paramitaningrum *et al.*, 2018). Pertama, permasalahan keimigrasian dan kewarganegaraan, yang disebabkan oleh *illegal entry* tanpa dokumen resmi dan sah *Overstayer* di Eropa (Belanda), Jeddah, dan Amerika Serikat. Kedua, permasalahan ketenagakerjaan yang disebabkan oleh gaji yang tidak dibayarkan, diperlakukan kasar, dan mengalami pelecehan seksual, serta kerja tidak sesuai kontrak (tidak dibayarkan lemburnya), berselisih paham, dan jam kerja tidak sesuai. Ketiga, permasalahan hukum, yang disebabkan oleh masalah hukum perdata (perjanjian, hak harta, perkawinan, perceraian, waris, adopsi anak, dan sebagainya). Masalah hukum pidana baik sebagai pelaku atau korban (narkoba, pembunuhan, pencurian, penyiksaan, perkosaan, terlibat tindakan perampokan, narkoba (baik sebagai pelaku atau korban). Keempat, permasalahan evakuasi, yang disebabkan oleh sakit dalam bekerja, Umroh, atau Haji lalu meninggal. Bencana alam atau keadaan darurat, peperangan, penyanderaan, wabah penyakit menular, dan lain-lain.

### **Tantangan Pengelolaan Data Perlindungan WNI**

Permasalahan keterlambatan didalam merespon layanan pengaduan WNI menjadi tantangan pengelolaan data laporan WNI. Perlindungan WNI memiliki faktor tantangan penyebabnya digolongkan dalam tiga kategori utama. Pertama, permasalahan luar negeri yang disebabkan

oleh ketidaktahuan institusi yang menangkap, pendekatan terkait akses kekonsuleran yang diatur secara bilateral, dalam pembuatan memorandum kesepemahaman notifikasi konsuler wajib. Contoh kasus hukuman mati seperti yang terjadi di Malaysia seharusnya dapat diupayakan lewat jalur diplomasi dengan negara penerima (melalui asas pemaafan dari Sultan), namun tetap mengupayakan perlindungan dan menghormati prosedur hukum pemerintah setempat. Maka, perlindungan yang diberikan pemerintah Indonesia selama ini lebih pada perlindungan ke ranah hukum (apakah WNI kita diperlakukan baik, serta pendampingan bahasa), dan bukan pada posisi untuk mengambil alih tanggung jawab atas tindakan kesalahan WNI yang terlibat kasus kejahatan/masalah mereka.

Kedua, permasalahan domestik yang disebabkan karena ketidaktahuan antar-institusi, yakni Kementerian Luar Negeri RI, BNP2TKI (Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia) dan Kementerian Tenaga Kerja. Beberapa kasus WNI yang bermasalah dan dipulangkan ke tanah air dilakukan penanganan khusus tanpa melibatkan institusi lain yang terkait. Sebagai contoh, WNI korban *human trafficking* dan pemabrantasan narkoba juga harus bekerjasama dengan Badan Reserse dan Kriminal Kepolisian RI dan Kementerian Sosial melalui Rumah Perlindungan dan Trauma Center untuk upaya rehabilitasi psikologis, serta melibatkan BNN (Badan Narkotika Nasional) untuk memetakan upaya penyelundupan narkotika dan obat terlarang.

Ketiga, permasalahan teritorial penanganan perlindungan WNI juga disebabkan wilayah yang relatif luas seringkali diperlukan waktu untuk melakukan koordinasi dengan aparat terkait guna melakukan upaya perlindungan. Keterbatasan kemampuan berbahasa khususnya negara terkait dengan bidang hukum sehingga menimbulkan kesulitan dalam melakukan pelaporan. Perilaku WNI itu sendiri yang mempersulit upaya perlindungan, menolak memberi kontak atau alamat keluarga di Indonesia serta menolak dipulangkan ke Indonesia.

### **Kebijakan Pelembagaan dalam Sistem Tata Kelola Perlindungan WNI**

Kewajiban negara dalam perlindungan WNI mempunyai pola hubungan kebijakan perlindungan secara pelembagaan didalam membangun kerjasama kewenangan dengan Kementrian Luar Negeri RI. Dalam hal ini, Kementerian Luar Negeri RI memiliki dua fungsi. Pertama, sebagai regulator pembuat kebijakan dan Kedua,



sebagai operator pelaksana kebijakan. Kebijakan perlindungan dan pelayanan Kementerian Luar Negeri Indonesia terkait dengan badan dan instansi lainnya seperti BNP2TKI, imigrasi dan lain-lain. Kebijakan perlindungan WNI yang ada selama ini juga kewenangan antara beberapa pihak tersebut. Maka tugas perlindungan TKI dimulai dari proses persiapan keberangkatan dan pembekalan sumber daya manusia (SDM) dilaksanakan oleh badan yang dibentuk oleh Presiden RI.

### **Tata Kelola Pelembagaan Perlindungan WNI**

Peran pemerintah daerah dalam memberikan perlindungan kepada TKI dilakukan mulai dari desa, kabupaten/kota, dan provinsi, sejak sebelum bekerja sampai setelah bekerja. Pemerintah Daerah berperan mulai dari memberikan informasi permintaan *job order* yang berasal dari Perwakilan Republik Indonesia, pemberi kerja, dan mitra usaha di luar negeri. Terkait dengan hal tugas dan wewenang perlindungan WNI memiliki beberapa landasan hukum. Pertama, Undang-Undang RI Nomor 25 (2009) yang mengatur tentang sistem pelayanan publik. Adapun Peraturan Pemerintah Nomor 96 (2012) memberikan kewenangan layanan terpadu satu atap dalam pengurusan persyaratan dokumen dan administrasi penempatan TKI. Pola kebijakan pelembagaan BPN2TKI dan bersama dengan Pemerintah Pusat melakukan perekrutan dan mempersiapkan pelayanan persyaratan administratif. Pelatihan kerja dilaksanakan oleh lembaga pelatihan kerja milik pemerintah atau swasta yang terakreditasi kepada calon TKI. Kedua, TKI yang bekerja di luar negeri diatur dalam ketentuan yang mengatur tentang perlindungan TKI dalam Undang-Undang RI nomor 39 (2004), yang menyatakan bahwa mereka masih menjadi kewenangan Kementerian Luar Negeri RI, dan belum mengatur pembagian tugas dan wewenang antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan swasta secara proporsional (PIH Kemlu RI 2004).

Kebijakan pelembagaan dan kewenangan Kementerian Luar Negeri RI dalam hal pelayanan publik perlindungan warga negara terkait dengan lima dasar hukum perlindungan WNI di luar negeri. Pertama, Undang-Undang Dasar RI (1945) alinea keempat yang berbunyi “Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia...”. Kedua, Konvensi Wina 1961 dan 1963 mengenai hubungan diplomatik antar-negara, yang salah satu pasalnya mengatur perlindungan warga negara di luar negeri, yang kemudian menjadi acuan bagi Undang-Undang RI nomor 21 (2007)

tentang perdagangan orang *human trafficking*. Ketiga, Undang-Undang RI nomor 37 (1999) mengenai hubungan luar negeri, tepatnya yang mengatur perlindungan WNI oleh Perwakilan RI di luar negeri. Dalam pandangan hukum Internasional, kewenangan dan perlindungan warga negara juga menjadikan fungsi konsuler sebagai elemen utama dalam membuat kebijakan. Hal ini diatur dalam Pasal 5 Konvensi Wina (1963) tentang Hubungan Konsuler. Dalam salah satu butir Pasal 5 Konvensi Wina (1963) tersebut dinyatakan bahwa “Fungsi konsuler termasuk diantaranya adalah melindungi kepentingan negara dan warga negaranya di negara penerima, baik individual maupun badan korporasi, dengan batas yang diperbolehkan oleh hukum internasional”. Berdasarkan pernyataan tersebut dapat diketahui bahwa sesungguhnya perwakilan konsuler negara pengirim di negara penerima berkewajiban untuk melindungi warga negaranya dan kepentingan mereka. Keempat, Undang-Undang RI Nomor 39 (2004) yang mengatur mengenai penempatan dan perlindungan TKI di luar negeri. Kelima Peraturan Menteri Luar Negeri RI Nomor 4 (2008) tentang pelayanan warga pada perwakilan RI di luar negeri.

### **Tata Kelola Kebijakan Bantuan Hukum Warga Negara Indonesia**

Dalam memberikan kebijakan perlindungan bantuan hukum permasalahan WNI yang berada di luar negeri, terdapat dua kebijakan untuk mendapatkan pengaruh dan dukungan dari peran politik luar negeri Indonesia. Diplomasi total menempatkan peran negara menjadi dominan dalam hal penanganan kasus-kasus hukum yang dialami oleh WNI. Beberapa upaya pemerintah lewat Kementerian Luar Negeri RI berhasil membebaskan sejumlah TKI dari hukuman mati dan beberapa kasus pembebasan sandera memposisikan kebijakan diplomasi masih menggunakan pola intermestik hierarki antara masalah internasional dan domestik, serta aktor kebijakan melibatkan peran pemerintah dan keputusan luar negeri menjadi domain negara. Negara dalam membangun jejaring masyarakat sipil masih memiliki perhatian atas isu penanganan hukum dan kerjasama diaspora Indonesia di luar negeri, maka dibuatlah sistem layanan yang membuat rasa aman dan nyaman WNI mealui kebijakan Kementrian Luar Negeri RI yang dilaksanakan oleh Direktorat Perlindungan WNI dan BHI, dalam hal ini mempunyai pola kebijakan dalam penanganan Hukum Warga Negara Indonesia sebagai berikut.

### *Tata Kelola Kebijakan Intermestik Intitusional*

Intermestik merupakan singkatan dari internasional dan domestik. Berkembang dari pendekatan manajemen strategis dalam bidang politik luar negeri negeri yang memandang sama pentingnya antara aspek domestik dan persoalan internasional. Di Indonesia istilah intermestik diperkenalkan oleh mantan Menteri Luar Negeri RI, Hassan Wirajuda, saat menjabat pada Januari 2002. Menurutnya, intermestik adalah upaya mendekatkan keterkaitan antara isu domestik dan internasional dalam menjawab tantangan global, pada saat bersamaan menggunakan kesempatan global untuk keuntungan nasional. Pola intermestik menjadi tantangan untuk menyinergikan seluruh sektor masyarakat dalam menangani isu penting, baik di dalam maupun luar negeri, melalui pendekatan diplomasi yang terpadu. Maka pengaruh isu penanganan hukum nampak kemudian pada citra negara yang dilekatkan kepada diplomasi publik Indonesia menyematkan label moderat, progresif dan demokratis (Wirajuda 2007).

Kebijakan pola intermestik intitusional, menurut pendapat Harry S. Truman, disebut diplomasi total sebagai ketidakterpisahan antara isu domestik dan internasional (Pada 2006) . Dalam model institusionalisme, perubahan kebijakan dianggap sebagai hasil dari upaya bangsa dalam memperoleh tujuan memutuskan. Pemerintah sebagai pelaku utama dari kebijakan dianggap sebagai seluruh kekuatan, yang memiliki rasionalitas untuk mengaktualisasikan kepentingan negara-negara (Scocpol 1995). Dalam model ini, tidak ada persaingan diantara pelaku yang mungkin mempengaruhi perubahan kebijakan. Tidak ada pula politik dalam proses penyusunan kebijakan, karena semua diarahkan untuk pencapaian kepentingan nasional yang homogen (Allison 1971). Pendekatan kebijakan berpusat yaitu menggambarkan lembaga negara yang kadang-kadang bertindak stabil dan berkelanjutan untuk jangka waktu yang panjang dan proses kebijakan digambarkan sebagai suatu sistem dalam bentuk langkah-langkah, yang terdiri dari pengaturan agenda, perumusan kebijakan, implementasi kebijakan. Garis besar pendekatan ini memiliki kekuatan dalam bentuk penyederhanaan realitas sosial dan politik dan interaksi kompleks antara pelaku dalam proses-proses kebijakan. Namun, bagian ini merupakan hambatan utama, karena pada dasarnya pembuatan kebijakan terkait aspek, model institusionalisme tidak pernah memperhatikan peran gagasan dalam perubahan kebijakan. Sementara faktor internasional, misalnya, tidak berkuat pada kemitraan dalam

penanganan kasus hukum, tetapi pada faktor kepentingan bangsa ingin mencapai kebijakan internasional sebagai bentuk diplomasi penanganan hukum (Keohane 1971). Maka model institusionalisme Kementerian Luar Negeri Indonesia dalam penanganan hukum WNI yang mengabaikan pentingnya ide gagasan dari interaksi politik dalam kebijakan luar negeri menganut model diplomasi secara tertutup.

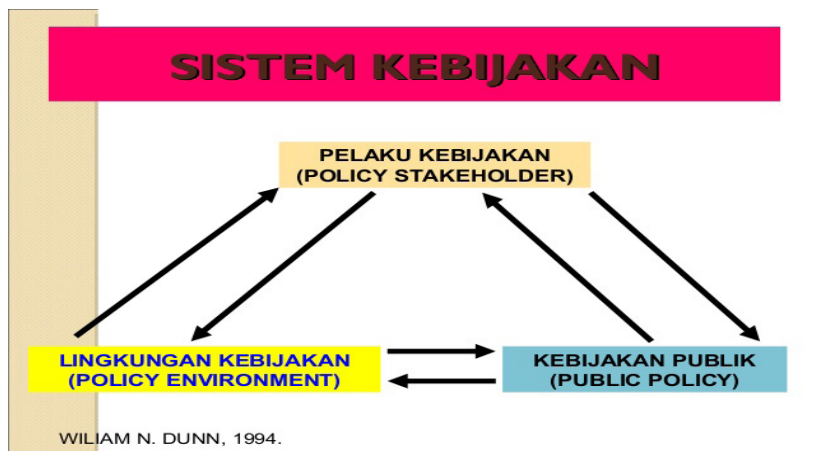
### *Tata Kelola Kebijakan Intermestik Pluralis*

Permasalahan perlindungan hukum WNI juga menganut pola kebijakan intermestik pluralis, menganggap kompleksitas masalah dan penetapan agenda kebijakan pada dasarnya adalah hasil dari kompetisi antara kelompok-kelompok yang berbeda. Perubahan kebijakan perlu dukungan koalisi yang luas dari berbagai kelompok kepentingan yang dapat didasarkan pada salah satu fungsi, kepentingan, nilai-nilai, perspektif, atau identitas. Oleh karena itu, perubahan kebijakan menjadi tantangan hanya akan mungkin jika koalisi dari kelompok pemenang (calon) yang cukup kuat untuk mempengaruhi pembuat kebijakan dalam menerapkan kebijakan tertentu. Proses kebijakan pemerintah menjadi proses rasionalisasi kepentingan negara oleh elit politik. Dalam proses kebijakan, pemerintah menghadapi entitas lain seperti parlemen dan kelompok kepentingan sehingga ada tiga aktor utama dalam proses pembuatan kebijakan, yaitu birokrat (gubernur, wali kota, bupati, dan lain-lain), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dan kelompok kepentingan seperti organisasi masyarakat atau lembaga swadaya masyarakat. Dalam hal ini kebijakan negara mengalami tantangan kebijakan luar negeri, negara dianggap sebagai arena netral untuk kompetisi atau konsensus dari kelompok kepentingan dalam membentuk hasil kebijakan. Sejalan dengan netralitas ini, masing-masing kelompok memiliki akses yang sama kepada para pembuat kebijakan (Dahl 1961).

Dapat disimpulkan dalam penanganan perlindungan WNI, proses pembuatan kebijakan sering juga mendapat tekanan dari kelompok-kelompok yang terlibat dalam proses perumusan kebijakan publik (Winarno 2004). Kelompok-kelompok tersebut dapat dibagi dalam dua kategori, yaitu para pemeran serta resmi dan para pemeran serta tidak resmi. Kelompok pemeran serta resmi adalah agen pemerintah (birokrasi), presiden (eksekutif), legislatif, dan yudikatif dan kelompok pemeran serta tidak resmi meliputi kelompok kepentingan, partai politik, dan warga negara individu. Maka analisa Dunn (2004) menggambarkan model kebijakan secara

umum aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan publik, yaitu aktor publik, aktor privat, dan aktor masyarakat sipil. Ketiga aktor ini sangat berperan dalam sebuah proses penyusunan kebijakan publik. Dapat kita buat model kebijakan pengaruh dan dukungan politik perlindungan Warga Negara Indonesia. Gambar 1.3 sekaligus menjelaskan bahwa, kebijakan publik mengisyaratkan bahwa pemerintah yang paling memiliki otoritas pembuatan kebijakan dalam penanganan pendampingan kasus-kasus hukum WNI, akan tetapi pembuatan kebijakan peran pokok pemerintah adalah peran regulasi. Namun demikian, dalam lingkungan negara yang demokratis, peran ini tentunya tidak selalu menjadi peran dominan pemerintah. Seluruh aktor kebijakan, pemerintah dan non pemerintah secara kolektif bisa memberikan kontribusinya.

**Gambar 1.3** Hubungan Tiga Elemen Sistem Kebijakan



Sumber: Dunn (2004)

### **Tata Kelola Perlindungan Warga Negara Indonesia melalui Diplomasi Digital**

Kementerian Luar Negeri Indonesia sebagai ujung tombak peran dalam melaksanakan diplomasi digital tidak hanya menekankan pada penanganan pada kasus-kasus WNI yang telah terjadi di luar negeri, juga aktif menguatkan upaya pencegahan di hulu yaitu di dalam negeri (Salengke 2019) Definisi diplomasi digital dapat diartikan kedalam sebuah sistem digitalisasi tata kelola kebijakan terpadu dalam penggunaan TIK sebagai berikut.

## **Digitalisasi Data dan Dokumen Pelaporan dalam Implementasi Tata Kelola Penanganan Hukum**

Pembuatan data dan dokumen dengan menggunakan sistem digitalisasi akses data online yang terintegrasi dengan jaringan dan Badan terkait WNI, dimulai pendataan sebelum berada di luar negeri. Hal ini erat hubungannya dalam perlindungan WNI terutama dalam penanganan kasus hukum bagi diaspora yang telah menetap tinggal atau migrasi yang hanya melakukan kunjungan wisata, ibadah atau bekerja ke Luar negeri dalam waktu yang telah ditentukan. Maka dibuatlah implementasi kebijakan prosedur operasi standar (SOP) dibawah naungan Direktorat Perlindungan WNI dan BHI. Pertama, penetapan agenda kebijakan dengan menentukan informasi masalah publik terkait kasus hukum WNI yang berada di luar negeri. Kedua, formulasi kebijakan hukum, dengan menentukan kemungkinan kebijakan yang akan digunakan dalam memecahkan masalah melalui proses *forecasting* (konsekuensi dari masing-masing kemungkinan kebijakan ditentukan). Ketiga, adopsi kebijakan, menentukan pilihan kebijakan melalui dukungan para eksekutif dan legislatif, yang sebelumnya dilakukan proses usulan atau rekomendasi kebijakan. Keempat, implementasi kebijakan, tahapan dimana kebijakan yang telah diadopsi tersebut dilaksanakan oleh Direktorat Perlindungan WNI dan BHI dengan memobilisasi dana dan sumberdaya untuk mendukung kelancaran. Pada tahap ini, proses pemantauan atau monitoring data dan dokumen kebijakan dilakukan. Kelima, prosedur tersebut menjadi tata kelola dalam melakukan tahap penilaian kebijakan yang telah di kan kedalam perlindungan Warga Negara Indonesia. Hal ini disampaikan Pelaksana Tugas Direktur Perlindungan WNI dan Badan Hukum Indonesia Kemenlu Judha Nugraha dalam Laporan Kerja Tahunan Kementerian Luar Negeri (2019), yang juga menggarisbawahi amanat konstitusi yaitu mewajibkan melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, mengedepankan efektifitas dalam data dan dokumen penggunaan TIK seiring meningkatnya globalisasi dan kemudahan sarana transportasi, WNI yang melakukan migrasi ke luar negeri akan semakin meningkat, baik dalam rangka untuk menetap maupun perjalanan singkat.

## **Digitalisasi Pembangunan Infrastruktur dalam Implementasi Kapasitas Sumber Daya Perlindungan WNI**

Digitalisasi pembangunan infrastruktur organisasi dan Tata Kerja Kementerian Luar Negeri Direktorat Perlindungan WNI dan BHI masuk kedalam struktur Kementerian Luar Negeri RI. Struktur

Direktorat PWNI dan BHI berada dibawah naungan Direktorat Jenderal Protokol dan Konsuler (Ditjen Protkons). Pembangunan Infrastruktur dalam implementasi kapasitas sumber daya manusia dalam rangka mewujudkan peran diplomasi digital mengacu pada Pasal 674 huruf e, Peraturan Menteri Luar Negeri Republik Indonesia nomor 2 (2016), memiliki tugas merumuskan dan melaksanakan kebijakan di bidang perlindungan warga negara Indonesia dan badan hukum Indonesia di luar negeri termasuk pemberian bantuan hukum, pemberian bantuan kemanusiaan dan sosial, pemberian fasilitasi pemulangan, pengawasan kekonsuleran, kampanye penyadaran publik, harmonisasi kebijakan dan regulasi, dan pengembangan kerja samabilateral, regional, dan multilateral (Kemlu RI 2018). Maka tugas peningkatan kapasitas sumber daya tersebut, direktorat ini memiliki visi yaitu “Terwujudnya pelayanan dan perlindungan WNI dan BHI yang berkualitas” dengan misi untuk mencapainya yaitu “Memberikan pelayanan dan perlindungan yang lebih baik”.

Direktorat PWNI dan BHI dalam Pasal 770 menjelaskan penyelenggaraan fungsi untuk menyelesaikan tugasnya dalam penggunaan digitalisasi pembangunan infrastruktur TIK, mempunyai beberapa fungsi tata kelola. Pertama, penyiapan perumusan perlindungan kebijakan WNI bidang dan badan hukum Indonesia di luar negeri, termasuk pemberian bantuan hukum, pemberian bantuan kemanusiaan dan sosial, pemberian fasilitasi pemulangan, pengawasan kekonsuleran, kampanye penyadaran publik, harmonisasi kebijakan dan pengembangan kerja bilateral, regional, regulasi, dan multilateral. Kedua, Pelaksanaan digitalisasi kebijakan di bidang perlindungan warga negara Indonesia dan badan hukum Indonesia di luar negeri termasuk pemberian bantuan hukum, pemberian bantuan kemanusiaan dan sosial, pemberian fasilitasi pemulangan, pengawasan kekonsuleran, kampanye penyadaran publik, harmonisasi kebijakan dan regulasi, dan pengembangan kerja sama bilateral, regional, dan multilateral. Ketiga, Penyiapan penyusunan norma, standar, prosedur, dan kriteria di bidang perlindungan warga negara Indonesia dan badan hukum Indonesia di luar negeri termasuk pemberian bantuan kemanusiaan pemulangan, dan hukum, pemberian sosial, pengawasan bantuan pemberian kekonsuleran, fasilitasi kampanye penyadaran publik, harmonisasi kebijakan dan regulasi, dan pengembangan kerja sama bilateral, regional, dan multilateral. Keempat, Penyiapan digitalisasi pelaksanaan pemberian bimbingan teknis dan supervisi dibidang perlindungan warga negara Indonesia dan badan

hukum Indonesia di luar negeri termasuk pemberian bantuan hukum, pemberian bantuan kemanusiaan dan sosial, pemberian fasilitasi pemulangan, pengawasan kekonsuleran, kampanye penyadaran publik, harmonisasi kebijakan dan regulasi, dan pengembangan kerja sama bilateral, regional, dan multilateral. Kelima, Penyiapan digitalisasi pelaksanaan pelaporan di bidang pemantauan, perlindungan evaluasi warga dan negara Indonesia dan badan hukum Indonesia di luar negeri termasuk pemberian bantuan hukum, pemberian bantuan kemanusiaan dan sosial, pemberian fasilitasi pemulangan, pengawasan kekonsuleran, kampanye penyadaran publik, harmonisasi kebijakan dan regulasi, dan pengembangan kerja sama bilateral, regional, dan multilateral. Keenam, digitalisasi pelaksanaan tata usaha Direktorat.

Tata kelola digitalisasi pembangunan infrastruktur dalam implemantasi kapasitas sumber daya perlindungan WNI melalui diplomasi digital kemudian dapat dirangkum sebagai berikut. Pertama, Mewujudkan pelayanan dan perlindungan WNI dan BHI di luar negeri yang efektif dan efisien. Kedua, mendorong seluruh pegawai untuk selalu meningkatkan keterampilan dan keahlian serta selalu bertanggung jawab dan tertib dalam menjalankan tugas. Ketiga, mematuhi persyaratan dan peraturan perundangan yang berlaku. Keempat, melakukan peningkatan berkelanjutan terhadap kinerja sistem manajemen mutu sesuai dengan standar ISO 9001:201520. Program-program diplomasi digital dan kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan oleh Direktorat PWNI dan BHI masih mengacu pada Peta Strategi dan Indikator Kinerja Utama (IKU) sebagaimana tercantum dalam Renstra Ditjen Protkons tahun 2015-2019 yang dapat diikuti dari peta Strategi dan IKU terkait penggunaan Teknologi Informasi dan Komunikasi untuk mengukur pencapaian kinerja Ditjen Protkons oleh Direktorat PWNI dan BHI.

### ***Agenda Setting***

Terdapat tiga agenda setting Direktorat PWNI dan BHI dalam membangun infrastruktur website. Adapun beberapa layanan yang ditawarkan oleh direktorat, seperti registrasi, lapor diri, pengaduan kasus, pelayanan publik, dan pengaduan pelayanan publik keseluruhan. Layanan ini menjadi agenda setting dari fasilitas-fasilitas khusus yang dirancang untuk memudahkan WNI di luar negeri terkait pendataan melalui fitur lapor diri, mengajukan layanan baik secara online, maupun booking online dengan datang langsung ke perwakilan dan mengajukan pengaduan secara mandiri langsung melalui aplikasi Peduli WNI (2018). Agenda strategi fasilitas yang



ditawarkan website Direktorat PWNI dan BHI memiliki beberapa fitur. Pertama, agenda lapor diri yang mana diharapkan WNI dapat melakukan lapor diri kepada pihak perwakilan. Hal ini dilakukan agar lebih optimal dalam memberikan pelayanan dan perlindungan digitalisasi kepada warga negara Indonesia yang sedang berada di luar negeri. Jika terdapat WNI yang pindah dan menetap di luar negeri, maka WNI tersebut cukup melakukan lapor diri melalui website Peduli WNI, dan tanda bukti lapor diri akan langsung dikirimkan ke email WNI yang bersangkutan. Website Peduli WNI memfasilitasi lapor diri kedatangan, perpindahan, dan kepulangan. Kedua, Agenda pelayanan prima bagi WNI melalui pengajuan mandiri untuk layanan legalisasi, surat keterangan, pencatatan dan pelaporan kelahiran, kematian, perkawinan, perceraian, penerbitan paspor baru, perubahan data paspor, penerbitan SPLP, dan lain-lain. Ketiga, agenda pengaduan adalah pengajuan kasus maupun pengaduan terhadap pelayanan yang diberikan kepada Direktorat PWNI dan BHI dapat diakses dengan mudah melalui website Peduli WNI.

### **Kesimpulan**

Dari tulisan ini, tata kelola diplomasi digital perlindungan WNI dapat disimpulkan sebagai berikut. Pertama, tata kelola perlindungan WNI sepenuhnya masih wewenang Kementerian Luar Negeri RI dalam membuat kebijakan pelayanan dan perlindungan WNI. Kedua, Kebijakan sistem TIK perlindungan Warga Negara Indonesia berfungsi sebagai regulator dalam hal pelaksanaan digitalisasi teknologi. Ketiga, Penggunaan TIK dalam wujud aplikasi, website, ataupun media sosial telah digunakan oleh Kementerian Luar Negeri Indonesia sebagai *agenda setting* diplomasi digital perlindungan Warga Negara Indonesia (WNI). Jika kita mengacu kepada pendapat Bjola (2015) bahwa diplomasi digital merupakan serangkaian kegiatan yang memanfaatkan teknologi informasi dalam rangka mencapai agenda diplomatik tertentu, maka dalam hal ini Indonesia telah melakukan diplomasi digital, namun masih pada tahapan *agenda setting*. Akan sangat penting bagi Indonesia untuk mengembangkan infrastruktur digital dalam rangka menunjang upaya-upaya diplomatik terutama pada isu penanganan tenaga kerja migran. Selanjutnya, perlu dilakukan studi lebih lanjut terkait efektifitas penggunaan digitalisasi teknologi dan informasi oleh Kementerian Luar Negeri Indonesia

## Daftar Pustaka

### Buku atau Bagian dalam Buku

- Adesina, O. S., 2017. *Foreign policy in an era of digital diplomacy*. New York: Cogent Social Sciences.
- Allison, 1971. *Esensi Keputusan*. Boston: Little Brown.
- Bjola, C., 2015. *Making Sense of Digital Diplomacy: Theory and Practice*. New York: Routledge.
- Dahl, R.A., 1961. *Who Govern? Democracy and Power in an America*. New Haven: Yale University Press.
- Dunn, W., 2004. *Public Policy Analysis: An Introduction*. New Jersey: Pearson-Prentice Hall.
- Keohane, R., 1971. *Transnasionalism and World Politics*. Cambridge: Harvard University Press.
- Ma'mun, A. S., 2009. *Citra Indonesia di Mata Dunia Gerakan Kebasan Informasi dan Diplomasi Publik*. Bandung: TrueNorth.
- Manor, Ilan dan Elad Segev, 2015. *America's Selfie: How the US portrays itself on its Social Media Account*. New York: Routledge.
- Mardiasmo, 2005. *Akuntansi Sektor Publik*. Yogyakarta: Andi Yogyakarta.
- Nsson, C. J. 2013. *Tawar Menawar dan Negosiasi*. Bandung: Nusa Media .
- Scopol, T. et al. 1995. *Bringing the States Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Winarno, B. 2004. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Pressindo.

### Artikel Jurnal

- Madu, 2018. "Digital Diplomasi Indonesia: Isu dan Tantangan", *Media Neliti*, 1-2.

Paramitaningrum *et al.*, 2018. "Model Diplomasi Perlindungan Pemerintah Indonesia terhadap Warga Negara Indonesia Pekerja Sektor Formal dan Informal di Luar Negeri", *Global & Strategis*, 12 (1): 17-37.

Romdiati, H., 2015. "Globalisasi dan Migrasi dalam Diaspora: Suatu Kajian Pustaka", *Jurnal Kependudukan Indonesia*, 10 (2): 89-100.

Susetyorini, P., 2010. "Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (TKI)", *Media Neliti*: 5-10.

Verrekia, M., 2017. "Diplomasi Digital dan Efeknya dalam Hubungan Internasional", *digitalcollections*: 1-2.

### **Laporan**

BNP2TKI, 2016. "Data Penempatan dan Perlindungan TKI", Laporan. Jakarta: BNP2TKI.

BNP2TKI, 2018. "Jumlah Pengaduan dan Penyelesaian Pengaduan TKI", Laporan. Jakarta: BNP2TKI.

BNP2TKI, 2018. "Jumlah pengaduan Tenaga Kerja Indonesia Menurut Negara Penempatan", Laporan. Jakarta: BNP2TKI.

Dinas Ketnagakerjaan Kabupaten Lamongan, 2014. "Kasus WNI di Luar Negeri Didominasi Masalah Ketanaga Kerjaan", Laporan. Lamongan: Dinas Ketnagakerjaan Kabupaten Lamongan.

PBB, 2011. *Monitoring Division Global Trends*. New York: United Nations Department of Economic and Social Affairs.

UNDP, 2019. "To Answer Global Protests, Tackle New Inequalities", Laporan Human Development. New York: UNDP.

### **Dokumen Resmi**

Konvensi Wina 1963 tentang Hubungan Konsuler. New York: Departemen Legal PBB.

Peraturan Menteri Luar Negeri RI nomor 4 tahun 2008. *Pelayanan Warga pada Perwakilan RI di Luar Negeri*. Jakarta: Kementerian Luar Negeri RI.

Peraturan Menteri Luar Negeri RI nomor 2 tahun 2016. *Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Luar Negeri*. Jakarta: Kementerian Luar Negeri RI.

Peraturan Pemerintah Nomor 96 tahun 2012. *Pelaksanaan Undang-Undang nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik*. Jakarta: Kementerian Sekretariat Negara RI.

Undang-Undang Dasar RI tahun 1945. Jakarta: Dewan Perwakilan Rakyat RI

Undang-Undang RI nomor 37 tahun 1999. *Hubungan Luar Negeri*. Jakarta: Dewan Perwakilan Rakyat RI

Undang-Undang RI nomor 39 tahun 2004. *Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri*. Jakarta: Dewan Perwakilan Rakyat RI.

Undang-Undang RI nomor 21 tahun 2007. *Perdagangan Orang*. Jakarta: Dewan Perwakilan Rakyat RI.

Undang-Undang RI Nomor 25 tahun 2009. *Pelayanan Publik*. Jakarta: Dewan Perwakilan Rakyat RI.

### **Publikasi Daring**

Peduliwani, 2018. “Beranda” [daring]. Tersedia dalam <https://peduliwani.kemlu.go.id/beranda.html> [Diakses pada 20 Februari 2020].

Salengke, H. H., 2019. “Kemenlu terus Berinovasi menjawab Tantangan Perlindungan WNI”, *Media Indonesia* [daring]. Tersedia dalam <https://mediaindonesia.com/read/detail/267314-kemenlu-terus-berinovasi-menjawab-tantangan-perlindungan-wni> [Diakses pada 20 Februari 2020].

Setiaji, Danang, 2018. “Kementerian Luar Negeri RI Resmi Luncurkan Aplikasi Safe Trafel”, *Tech in Asia*, 16 April [daring]. Tersedia dalam <https://id.techinasia.com/kementerian-luar-negeri-luncurkan-aplikasi-safe-travel> [Diakses pada 20 Februari 2020].